Raad van State

Kenmerk	W03.13.0414/II/Vo
Datum advies	13 december 2013
Vindplaats	Kamerstukken II 2013/2014, 29 279, nr. 183

Volledige tekst

Voorlichting over het instrument van de "immediate measure" van het Europees Comité voor Sociale Rechten.

Bij brief van 15 november 2013 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over het instrument van de "immediate measure" van het Europees Comité voor Sociale Rechten.

De Conferentie van Europese Kerken (CEC) *(zie noot 1)* en de Europese Federatie van Nationale Organisaties die werken met daklozen (FEANTSA) *(zie noot 2)* hebben in hun klachten tegen Nederland, ingediend bij het Europees Comité voor de Sociale Rechten (ECSR, hierna ook: het Comité) van de Raad van Europa, gevraagd om hangende die klachten onmiddellijke maatregelen ('immediate measures') te treffen.

Het ECSR, dat toezicht houdt op het Europees Sociaal Handvest (ESH), heeft deze verzoeken toegewezen in die zin dat de Nederlandse regering bij beslissingen van 25 oktober 2013 is uitgenodigd alle mogelijke maatregelen te nemen ten einde ernstige en onherstelbare schade te voorkomen aan de integriteit van personen die zich in een onmiddellijk gevaar van nood ('destitution') bevinden. *(zie noot 3)*

Naar aanleiding van deze beslissingen van het ECSR in beide bovengenoemde zaken heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over het instrument van de 'immediate measure' van het ECSR. In het bijzonder vraagt de Staatssecretaris om voorlichting over de reikwijdte, de mate van juridische binding en de gevolgen voor de toetsing door rechters van een door het ECSR ten aanzien van Nederland getroffen 'immediate measure', mede in het licht van de vragen die hierover zijn gesteld door het Tweede Kamerlid Maij. *(zie noot 4)* Deze vragen zijn inmiddels door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie beantwoord. *(zie noot 5)*

1. Inhoud en strekking van de verzoeken om onmiddellijke maatregelen en van de beslissingen ('decisions')

De CEC heeft het ECSR bij wijze van onmiddellijke maatregel verzocht de toepassing van de Koppelingswet wat onderdak, voedsel en kleding betreft op te schorten dan wel de toepassing van artikel 16.2 van de Wet werk en bijstand (Wwb) en artikel 8.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op te schorten voor zover het betreft de toegang tot onderdak, voedsel en kleding. *(zie noot 6)* Het ECSR heeft opschorting van de Koppelingswet in zijn geheel of van de genoemde andere wettelijke bepalingen afgewezen. *(zie noot 7)*

FEANTSA heeft het ECSR verzocht bij wijze van onmiddellijke maatregel de toepassing van

wettelijke bepalingen en het daarbij behorende beleid, zoals met betrekking tot verblijf en lokale binding die een effectieve toepassing van het 'housing first'-beginsel in de weg staan, op te schorten. *(zie noot 8)* Dit verzoek tot opschorting van wettelijke bepalingen en beleid is eveneens afgewezen.
Toch treft het ECSR in beide zaken vrijwel dezelfde onmiddellijke maatregel waarin de Nederlandse regering wordt uitgenodigd alle mogelijke maatregelen te nemen "with a view to avoiding serious, irreparable injury to the integrity of persons at immediate risk of destitution, through the implementation of a co-ordinated approach at national and municipal levels with a view to ensuring that their basic needs are met."

De 'basic needs' zijn in de beslissing op het verzoek van CEC tussen haakjes omschreven als 'shelter, clothes and food' en in de beslissing op het verzoek van FEANTSA omschreven als 'shelter'.

In de omschrijving van de onmiddellijke maatregel zoekt het ECSR aansluiting bij het in regel 36, eerste lid, van Rules of ECSR, dat gaat over immediate measures, opgenomen criterium 'with a view to avoiding the risk of a serious irreparable injury.' *(zie noot 9)* Daarbij gaat het in de formulering van de getroffen onmiddellijke maatregelen niet om de vermijding van het risico op ernstige en onherstelbare schade, maar om de vermijding van ernstige en onherstelbare schade. Voorts is in de onmiddellijke maatregel verduidelijkt dat schade moet worden voorkomen aan de integriteit van personen die zich in een onmiddellijk gevaar van nood ('destitution') bevinden.

Het ECSR benadrukt in beide beslissingen het uitzonderlijke karakter van een onmiddellijke maatregel. Het Comité overweegt in beide gevallen dat de personen op wie de klachten betrekking hebben evident gevaar lopen op ernstige en onherstelbare schade voor hun leven en hun integriteit als zij uitgesloten zijn van onderdak dan wel in de zaak van CEC, onderdak, voeding en kleding.

2. De uitspraken ten gronde van het ECSR en onmiddellijke maatregelen

Het ECSR legt het ESH uit en beoordeelt of partijen bij het Handvest hun verplichtingen nakomen. *(zie noot 10)* Ter zake van het ESH bestaat geen individueel klachtrecht, maar wel een systeem voor collectieve klachten. Dit systeem is opgenomen in een Aanvullend Protocol bij het ESH, dat op 9 november 1995 tot stand is gekomen en dat op 1 juli 1998 in werking is getreden. Nederland is in 2006 partij geworden bij dit Protocol. Partijen bij het Protocol erkennen het recht van in artikel 1 Protocol omschreven organisaties om klachten over ontoereikende toepassing van het ESH in te dienen. Klachten worden onderzocht door het ECSR, dat eerst een ontvankelijkheidsoordeel en daarna een oordeel ten gronde geeft. Dit oordeel kan leiden tot een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de verdragspartij die het ESH heeft geschonden.

a. Uitspraken ten gronde
De bevindingen ten gronde van het ECSR worden gezonden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa. *(zie noot 11)* Deze uitspraken zijn bindend voor het Comité van Ministers in die zin, dat het Comité van Ministers het juridisch inhoudelijke oordeel van het ECSR niet in twijfel mag trekken:
"The Committee of Ministers cannot reverse the legal assessment made by the Committee of Independent Experts. However, its decision (resolution or recommendation) may be based on social and economic policy considerations." *(zie noot 12)*

Een oordeel van het ECSR dat de betrokken verdragspartij het ESH in ontoereikende mate

heeft toegepast, betekent derhalve niet dat het Comité van Ministers gehouden is om een resolutie aan te nemen inhoudende een aanbeveling aan de betreffende lidstaat om iets te doen of na te laten.

Het Comité van Ministers neemt inzake een uitspraak ten gronde een resolutie aan met meerderheid van stemmen. Wanneer het ECSR tot negatieve bevindingen is gekomen, is het Comité van Minister verplicht zich daarover uit te laten. Een aanbeveling moet in dat geval worden aangenomen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. *(zie noot 13)*

b. Onmiddellijke maatregelen

De mogelijkheid om onmiddellijke maatregelen aan te bevelen is door het ECSR zelf ingevoerd in 2011 door regel 36 toe te voegen aan het Reglement ('Rules of the Committee') van het ECSR. *(zie noot 14)* Een onmiddellijke maatregel is blijkens de tekst van regel 36, eerste lid, van het Reglement gericht tot de partijen die betrokken zijn bij de klacht die aan het ECSR is voorgelegd. *(zie noot 15)*

Een reden of aanleiding voor de toevoeging van regel 36 aan het Reglement ontbreekt, evenals een toelichting hierop. *(zie noot 16)*

Onmiddellijke maatregelen zijn blijkens de tekst van regel 36 van het Reglement van het ECSR maatregelen die ertoe dienen het risico van ernstige en onherstelbare schade te vermijden en de eerbiediging van de rechten van het ESH op effectieve wijze te beschermen. Zij hebben in zoverre een voorlopig karakter dat zij ook kunnen worden getroffen voordat ten gronde is beslist en - naar de bedoeling lijkt te zijn, maar niet is bepaald - ophouden te gelden nadat ten gronde is beslist dat het ESH niet is geschonden of, bij een vastgestelde schending, nadat een Staat eventuele maatregelen heeft getroffen. Onmiddellijke maatregelen kunnen uitnodigen tot handelen, zoals in dit geval ook is gebeurd. De Nederlandse regering is uitgenodigd tot het nemen van alle mogelijke maatregelen ter vermijding van ernstige en onherstelbare schade aan de integriteit van personen. Het gaat er dan niet om de bestaande situatie die onderwerp is van geschil te bevriezen om te voorkomen dat een definitieve uitspraak door tijdsverloop geen effect meer heeft, maar om - in dit geval - zo nodig onderdak, kleding en voeding te verschaffen. In zoverre heeft de onmiddellijke maatregel geen voorlopig karakter.

3. Aard en betekenis van onmiddellijke maatregelen van het ECSR

Om de aard en de betekenis van onmiddellijke maatregelen van het ECSR nader te duiden maakt de Afdeling een vergelijking met de voorlopige maatregelen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kan opleggen op grond van regel 39 van het Procesreglement van het Hof. Op basis van de overeenkomsten en de verschillen van beide procedures komt de Afdeling tot een omschrijving van de aard en de juridische betekenis van de onmiddellijke maatregelen van het ECSR.

Voorlopige en onmiddellijke maatregelen zijn, in het algemeen, ordemaatregelen die worden getroffen teneinde te voorkomen dat onomkeerbare gevolgen intreden voordat een (internationale) toezichthoudende of rechterlijke instantie tot een eindoordeel is gekomen.

Dergelijke ordemaatregelen kunnen berusten op een bepaling in het Procesreglement dat door de toezichthoudende of rechterlijke instantie zelf is opgesteld. *(zie noot 17)* De bevoegdheid tot het opleggen van dergelijke maatregelen berust in dat geval niet op een bevoegdheid die rechtstreeks wordt ontleend aan het verdrag dat voorziet in het toezicht op de naleving en berust daarmee niet op een door verdragspartijen gewilde verplichting. *(zie noot 18)*

a. Voorlopige maatregelen van het EHRM
Het EHRM heeft het bindende karakter van voorlopige maatregelen ten aanzien van de EVRM-rechten aanvankelijk ontkend, *(zie noot 19)* maar is daar naderhand op teruggekomen door te wijzen op de effectiviteit van het individueel klachtrecht dat is geregeld in artikel 34 van het EVRM. *(zie noot 20)* De voorlopige maatregelen dienen ertoe een effectief onderzoek door het EHRM naar de klacht mogelijk te maken en een effectieve bescherming door het EVRM te waarborgen. *(zie noot 21)* Op deze wijze verplicht het EHRM verdragsstaten tot naleving van voorlopige maatregelen. *(zie noot 22)*

Voorlopige maatregelen van het EHRM hebben in veruit de meeste gevallen betrekking op de artikelen 2 (recht op leven) en 3 (folteringverbod) van het EVRM, in zeer uitzonderlijke gevallen ook op artikel 8 (recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer) van het EVRM. *(zie noot 23)* Zij zijn veelal gericht tot de aangeklaagde verdragsstaat. Het is evenwel niet uitgesloten dat zij worden gericht tot de klager zelf. *(zie noot 24)*

b. Aard en betekenis van de onmiddellijke maatregelen van het ECSR vergeleken met de voorlopige maatregelen van het EHRM

Overeenkomsten
De onmiddellijke maatregelen van het ECSR en de voorlopige maatregelen van het EHRM hebben gemeen dat zij beogen te voorkomen dat ernstige en onomkeerbare gevolgen intreden voordat een uitspraak ten gronde is gedaan. *(zie noot 25)* Voorts hebben ze gemeen dat deze maatregelen niet beogen vooruit te lopen op de uitspraak ten gronde. Dergelijke maatregelen kunnen evenmin méér of iets anders bevatten in aard en omvang dan het oordeel ten gronde zou kunnen bewerkstelligen.

Verschillen
- Juridische binding

(Eind)uitspraken van het EHRM zijn juridisch bindend voor de partijen in de concrete zaak. *(zie noot 26)* Voorlopige maatregelen hadden aanvankelijk geen bindend karakter, maar hebben dat karakter in de rechtspraak van het EHRM gekregen. Deze bindende kracht vloeit niet voort uit het instrument van de voorlopige maatregel zelf, maar dient ertoe de effectiviteit van het individuele klachtrecht en van het onderzoek van het EHRM te waarborgen, mede gelet op de bindende kracht van de uitspraak.

Weliswaar zou een onmiddellijke maatregel van het ECSR als zij bindend zou zijn de effectiviteit van het onderzoek van het ECSR ten goede kunnen komen, maar het karakter van een uitspraak ten gronde van het ECSR is, zoals hierboven aangeduid, een andere dan die van het EHRM. Het gaat hier om een uitspraak van een toezichthoudend comité, niet van een rechterlijke instantie. De uitspraak richt zich tot het Comité van Ministers van de Raad van Europa, niet tot de verdragsstaten. Uitspraken ten gronde van het ECSR zijn gezaghebbend, *(zie noot 27)* maar binden de verdragsstaten niet. Zij moeten door een niet bindend besluit (resolutie) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa worden 'bekrachtigd'. *(zie noot 28)* Gelet op het verschil in karakter van de uitspraken ten gronde van beide instanties en op het voor verdragsstaten niet juridisch bindende karakter van de uitspraken ten gronde van het ECSR ligt het niet voor de hand aan onmiddellijke maatregelen van het ECSR wel een juridisch bindend karakter toe te kennen.

- Geadresseerden

De (eind)uitspraken van het EHRM zijn gericht tot de partijen in de concrete zaak.
De voorlopige maatregelen die het EHRM oplegt zijn eveneens gericht tot de (verdrags)partij(en) in die concrete zaak.

Zoals hiervoor beschreven zijn de uitspraken ten gronde van het ECSR niet tot de verdragsstaten gericht en zijn niet bindend voor de (verdrags)partij(en) in de concrete zaak. Onmiddellijke maatregelen van het ECSR daarentegen zijn blijkens de tekst van regel 36 van het Reglement gericht tot de partijen in de zaak die bij het ECSR aanhangig is (geweest). Opmerking verdient hierbij dat het ESH, anders dan het EVRM, geen individueel klachtrecht kent, maar sinds het Aanvullend Protocol van 1995 een collectief klachtrecht. *(zie noot 29)* Klachten worden niet ingediend door individuele slachtoffers van een beweerde schending van het verdrag, maar door organisaties die de belangen van (groepen van) individuele personen behartigen. Omdat een uitspraak ten gronde zich niet richt tot een individuele klager en een onmiddellijke maatregel naar aard en omvang niet méér kan bewerkstelligen dan het oordeel ten gronde, hebben de onmiddellijke maatregelen van het ECSR geen onmiddellijk gevolg voor individuele personen. Zij kunnen daaraan dan ook geen rechtstreekse aanspraak ontlenen. Uiteraard mag van een Staat als partij bij het verdrag wel worden verwacht in te gaan op het oordeel van het ECSR en gemotiveerd te antwoorden in hoeverre zij zijn oordeel volgt.

c. Conclusie

Het ligt niet voor de hand om aan onmiddellijke maatregelen van het ECSR een bindend karakter toe te kennen, nu de definitieve uitspraken van het ECSR geen bindend karakter hebben ten opzichte van de verdragspartij(en). Onmiddellijke maatregelen van het ECSR hebben geen onmiddellijk gevolg voor individuele personen. Zij kunnen daaraan dan ook geen rechtstreekse aanspraak ontlenen.

4. Beantwoording van de vragen in het verzoek om voorlichting

a. Reikwijdte

Een onmiddellijke maatregel van het ECSR is gericht tot de partijen die zijn betrokken bij de klacht waarover een oordeel van het ECSR wordt gevraagd. Ze zijn bedoeld om ernstige en onherstelbare schade te voorkomen. Een onmiddellijke maatregel kan geen verder strekkende gevolgen bewerkstelligen dan een uitspraak ten gronde. Met een onmiddellijke maatregel worden geen individueel afdwingbare rechten toegekend. Een uitspraak ten gronde heeft dat karakter evenmin.

b. (Juridisch) bindend karakter

Uitspraken ten gronde van het ECSR zijn gezaghebbend, maar ten opzichte van verdragspartijen niet juridisch bindend. Zij houden geen individueel (of collectief) afdwingbaar recht in. In dit licht bezien ligt het niet voor de hand aan onmiddellijke maatregelen wel een bindend karakter toe te kennen. Gelet op het feit dat die zijn gericht tot de partijen die zijn betrokken bij een klacht waarover het oordeel van het ECSR wordt gevraagd, is het aan hen om daaraan (al dan niet tijdelijk) gevolgen te verbinden. Uiteraard mag van een Staat als partij bij het verdrag worden verwacht in te gaan op het oordeel van het ECSR en gemotiveerd te antwoorden in hoeverre zij zijn oordeel volgt.

c. Gevolgen voor toetsing door nationale rechters van door het ECSR genomen beslissingen

In de beantwoording - onder a en b - van de twee voorgaande vragen heeft de Afdeling aangegeven tot wie een onmiddellijke maatregel is gericht, dat daarin geen individueel afdwingbare rechten kunnen worden toegekend. en dat het niet voor de hand ligt aan onmiddellijke maatregelen een bindend karakter toe te kennen, nu uitspraken ten gronde van het ECSR ten opzichte van verdragspartijen niet bindend zijn. Uiteraard is het aan de desbetreffende nationale rechter om in een concreet geval tot oordeelsvorming te komen.

De vice-president van de Raad van State

(1) ECSR, zaak 90/2013.
(2) ECSR, zaak 86/2012.
(3) ECSR, beslissing van 25 oktober 2013 in zaak 90/2013.
(4) Zie de bijlage bij deze voorlichting: vragen van het lid Maij (PvdA) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de «immediate measure» die het Europees Comité voor Sociale Rechten ten aanzien van Nederland heeft getroffen over het bieden van basale bestaansvoorzieningen aan burgers zonder rechtmatig verblijf (ingezonden 6 november 2013), nr. 2013Z21275.
(5) Kamerstukken II 2013/14, Aanhangsel nr. 583 (22 november 2013).
(6) Verzoek van 20 juni 2013 in zaak 90/2013.
(7) Punt 3 in de beslissing van 25 oktober 2013, zowel in zaak 86/2012 als in 90/2013: 'must be rejected'.
(8) Verzoek van 1 juli 2013 in zaak 86/2012.
(9) Regel 36, eerste lid, van de Rules of the Committee.
(10) Het ECSR bestaat uit vijftien onafhankelijke en onpartijdige leden, gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa en benoemd voor een periode van zes jaar die eenmaal kan worden verlengd.
(11) Artikel 8, tweede lid, van Aanvullend Protocol inzake collectieve klachten van 9 november 1995 (ETS 158) en regel 35, derde lid, van de Rules of the Committee.
(12) Zie het explanatory report bij het Aanvullend Protocol inzake collectieve klachten (ETS 158), onder 46.
(13) Artikel 9 van het Aanvullend Protocol inzake collectieve klachten van 9 november 1995 (ETS 158):
"On the basis of the report of the Committee of Independent Experts, the Committee of Ministers adopts a resolution, by a majority of those voting. However, if the conclusions of the Committee of Independent
Experts are negative, the Committee of Ministers must adopt a recommendation addressed to the state concerned. In view of the importance of this decision and in accordance with the new rule introduced by the Amending Protocol (Article 5), a two-thirds majority of those voting is required."
(14) Rules of the ECSR/Règlement du CeDs van 2004, zoals gewijzigd op de 251e zitting van 28 juni 2011. De tekst van regel 36, eerste lid, luidt (in de Engelse versie):
'(1). Since the adoption of the decision on the admissibility of a collective complaint or at any subsequent time during the proceedings before or after the adoption of the decision on the merits the Committee may, at the request of a party, or on its own initiative, indicate to the parties any immediate measure the adoption of which seems necessary with a view to avoiding the risk of a serious irreparable injury and to ensuring the effective respect for the rights recognised in the European Social Charter.'
(15) Hierover nader in punt 3 van deze voorlichting.
(16) Dat hangt samen met de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen van het ECSR, zoals blijkt uit regel 15 van het Huishoudelijk Reglement.
(17) Het VN-Mensenrechtencomité dat toezicht houdt op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) kan om voorlopige maatregelen worden verzocht op grond van regel 86 van het Huishoudelijk Reglement, het VN-Antifolteringcomité dat toezicht houdt op het VN-Antifolteringverdrag kan dat op grond van regel 108, paragraaf 9, van het Procesreglement. Hetzelfde geldt voor de voorlopige maatregelen van het EHRM, die zijn gebaseerd op regel 39 van het Procesreglement.
(18) Y. Haeck en C, Burbano Herrera, 'Interim measures in the Case Law of the European

Court of Human Rights' in: Netherlands Quarterly of Human Rights 21/4 (2003), blz. 625-675, par. 5. Vergelijk ook E. Rieter, Preventing Irreparable Harm/Provisional Measures in International Human Rights Adjudication, Antwerp-Oxford-Portland, Intersentia: 2010 (School of Human Research Series, Volume 37), hoofdstuk XVII, par. 3.4.2.

(19) EHRM (plenair) 20 maart 1991, nr. 15576/89 (Cruz Varas t. Zweden), par. 98, naderhand bevestigd in de ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak Čonka (EHRM, beslissing van 13 maart 2001, nr. 51564/99 (Čonka e.a. t. België), punt 11): 'Eu égard à l'usage consistant à respecter de telles indications, lesquelles ne sont communiquées que dans des circonstances exceptionnelles, pareille façon de procéder paraît peu compatible avec « le souci de coopérer loyalement avec la Cour quand l'Etat en cause le juge possible et raisonnable » (..).'

(20) EHRM (Grote Kamer) 4 februari 2005, nr. 46827/99 en 46951/99 (Mamatkulov en Askarov t. Turkije), par. 102. De ratio van de voorlopige maatregel van het EHRM is dat in zaken op leven en dood de klager door het gevreesde overheidshandelen het leven kan verliezen, waardoor het individuele klachtrecht zijn zin verliest. Die ratio doet zich bij een collectief klachtrecht niet voor.

(21) EHRM 17 januari 2006, nr. 50278/99 (Aoulmi t. Frankrijk), par. 108, bevestigd in EHRM (Grote Kamer) 10 maart 2009, nr. 39806/05 (Paladi t. Moldavië), par. 85-89.

(22) Idem, par. 111 en EHRM 10 augustus 2006, nr. 24668/03 (Olaechea Cahuas t. Spanje), par 74 en 81.

(23) Aldus het EHRM (Grote Kamer) 4 februari 2005, nr. 46827/99 en 46951/99 (Mamatkulov en Askarov t. Turkije), par. 104.

(24) Idem, par. 105. Het EHRM paste een voorlopige maatregel toe in die zin, dat één van de klagers werd gevraagd zijn hongerstaking te beëindigen, EHRM 8 juli 2004, nr. 48787/99 (Ilaşcu e.a. t. Moldavië en Rusland), par. 11.

(25) Gelet op het doel: ernstige en onherstelbare schade te voorkomen. Omdat binnen een termijn van drie maanden één van de partijen op grond van artikel 43 van het EVRM kan verzoeken om voorlegging van een uitspraak van een kamer van het EHRM aan de Grote Kamer van het EHRM, worden de kameruitspraken pas definitief wanneer in het voorkomende geval het panel van vijf rechters heeft beslist een zaak niet voor te leggen aan de Grote Kamer of anders na ommekomst van de driemaandentermijn. Veelal lopen de opgelegde voorlopige maatregelen van de kamer door totdat een beslissing is genomen over voorlegging dan wel dat de termijn is verstreken en de kameruitspraak definitief is geworden. Dergelijke situaties doen zich bij het ESH niet voor en blijven daarom hier buiten beschouwing.

(26) Zie artikel 46 van het EVRM.

(27) HR 21 september 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW5328, onder 3.7.2): 'Op de Staat rust de verplichting te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden. Dit vindt steun in de rechtspraak van het EHRM, de aan de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn ten grondslag liggende beginselen en het op grond van het ESH ingenomen standpunt van het ECSR en Comité van Ministers, een en ander als vermeld hiervoor in 3.5.1-3.5.3 en 3.5.5.'

In de Nota naar aanleiding van het verslag inzake de goedkeuring van het onderhavige Protocol bij het ESH schreef de regering (Kamerstukken II 2005/06, 29 941, nr. 3, blz. 2): 'De internationale toezichtstructuur als geregeld in deel IV van het Handvest is zodanig ingericht dat internationale organen een oordeel kunnen uitspreken over de verdragsconformiteit van de Nederlandse situatie, doch dit kan er in het uiterste geval - indien dit oordeel mocht luiden dat de Nederlandse situatie niet aan enige verdragsnorm voldoet - slechts toe leiden dat door

het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling tot Nederland wordt gericht om corrigerende actie te ondernemen. Het is dan aan de Nederlandse staatsorganen om te bezien of het onderliggende oordeel wordt gedeeld, en of en welke acties wenselijk zijn in verband met de aanbeveling. Hier dient overigens aan toegevoegd te worden dat de ervaring van andere landen leert, dat doorgaans aan Aanbevelingen van het Comité van Ministers groot politiek gewicht wordt toegekend en dat zij in de meeste gevallen worden opgevolgd. Geen enkele verdragsstaat vindt het prettig om door het Comité ter verantwoording te worden geroepen («name and shame»). Daarnaast zou het niet opvolgen van een Aanbeveling afbreuk doen aan de goede naam die Nederland in verband met het ESH heeft op te houden.'

(28) Zie hiervoor, noot 11.

(29) Aanvullend Protocol inzake collectieve klachten van 9 november 1995 (ETS 158).